DIAGNOSTICO E ESTRATÉGIA PARA A EDUCAÇÃO NO RIO DE JANEIRO

Simon Schwartzman e Alberto Mello e Souza

Documento preparado em 1988 para discussão no Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro.

A educação básica no Rio de Janeiro vai mal, e não exclusivamente por falta de recursos. Os problemas não consistem, somente, que nem todos vão à escola, que o que aprendem nem sempre é relevante, muitos repetem o ano e abandonam os estudos no início, que os professores ganham mal e não recebem apoio e formação suficientes. Existe, permeando tudo isto, um clima de frustração, desânimo e desmoralização, que explode muitas vezes em manifestações de protesto e inconformismo, que não são suficientes, no entanto, para dar origem a um movimento realmente renovador do ensino no Estado.

Em termos relativos, os recursos empregados nos últimos anos na contratação e pagamento de pessoal, reforma e construção de novas escolas, assim como no programa dos CIEPs, têm sido bastante significativos, ainda que claramente insuficientes em termos ideais. Um diagnóstico adequado das condições de educação básica no Estado, e a definição de uma estratégia apropriada de ação governamental, deveria permitir não somente uma utilização mais efetiva dos recursos disponíveis, mas, principalmente, a reversão do atual clima de frustração e desânimo, a mobilização de talentos e competências de que o Estado dispõe, e, a partir daí, o aproveitamento de experiências significativas de outras regiões e países, a captação de recursos adicionais de diversas fontes, e a melhoria progressiva do sistema educacional. Não existem fórmulas mágicas que possam transformar radicalmente, a curto prazo um sistema educacional destas proporções, e que sofre o impacto de condições socioeconômicas que lhes são externas, mas que o afetam de forma profunda. Deve ser possível, no entanto, fazer com que o sistema educacional deixe de ser uma vítima passiva das difíceis condições socioeconômicas, institucionais e culturais em que vivemos, e passe a se um elemento a mais em sua modificação e melhoria.

1. *Identificação de Metas, Questões e problemas estratégicos.*

O projeto de trabalho consiste em fazer um diagnóstico sumário, a partir de informações disponíveis, da situação do ensino básico no Estado do Rio de Janeiro, e propor um conjunto de medidas que possam melhorar sua condição. Estas medidas devem ser de três tipos:

> 1. Estabelecimento de critérios para decisões sobre alocação de recursos financeiros e administrativos (construção de prédios, reformas, contratação de pessoal, programas de alimentação escolar e outros).
>
> 2. Propostas concretas de reorganização da estrutura administrativa do sistema educacional do Estado, tendo em vista a melhoria de seu desempenho;

3. Medidas relacionadas com o aumento da capacidade profissional, técnica, administrativa e pedagógica do Estado para o encaminhamento de suas questões educacionais.

2. Propostas preliminares

Algumas ideias e propostas preliminares, a serem aprofundadas e precisadas durante os trabalhos, são as seguintes:

2.1 - Conteúdo do Ensino

A questão central, aqui, é saber o que deve ser buscado como essencial, e o que é acessório no processo educativo. Pareceria, em princípio, que o objetivo central do sistema de educação básica deve ser o de dar aos alunos o comando da língua portuguesa e dos conceitos elementares e básicos de matemática e aritmética. A questão do ensino profissionalizante, e sua relação com a educação genérica e básica, deve ser objeto de uma tomada de posição clara por parte da Comissão.

2.2 - Estabelecimento de critérios racionais de alocação de recursos.

A alocação de recursos para o ensino básico deve obedecer a claros critérios de tipo demográfico e social. É necessário saber qual o fluxo atual e previsível de alunos através do sistema educacional nos diversos municípios; é necessário conhecer as características destes alunos (faixa etária, nível socioeconômico das famílias, etc.); é necessário, finalmente, conhecer a capacidade física e pedagógica das escolas hoje instaladas nas diversas regiões e municípios para atender a esta demanda, e, assim, identificar as maiores carências e eventuais desperdícios de recurso.

2.3 - Desenvolvimento da Competência em questões de educação.

A melhoria do sistema educacional passa, necessariamente, pela existência de pessoas que se dediquem com competência e de forma prioritária a todas as questões relativas ao ensino - seu contexto sócio-político e econômico, problemas pedagógicos e linguísticos, conteúdos curriculares, questões administrativas e institucionais, aspectos financeiros, e assim por diante. A identificação destas competências e potencialidades deverá dar lugar a políticas específicas de estímulo, fortalecimento, modernização e melhoria de qualidade de instituições e grupos existentes, abertura de novos espaços e o estabelecimento de mecanismos de intercâmbio e cooperação com outros estados e com o exterior.

2.4 - Desenvolvimento de Escolas-Modelo, núcleos de pesquisa, centros de preparação de materiais pedagógicos, sistemas de informação estatística, etc.

Instituições deste tipo são, geralmente, os espaços onde conhecimentos são gerados, ideias novas são testadas, e mantêm todo o resto do sistema estimulado e em movimento. Qual a melhor forma de dar vida a este tipo de instituições? Pareceria que o melhor caminho estaria em associações entre o Estado e instituições universitárias localizadas no Rio de Janeiro.

2.5 - Formação, reciclagem e aperfeiçoamento do magistério

Os problemas de formação e aperfeiçoamento do magistério passam, essencialmente, pela revalorização da função didática e pedagógica. Existe um problema óbvio, que é o dos níveis salariais baixos; além disto, no entanto, parecem existir uma série de mecanismos perversos que afastam os professores mais qualificados das salas de aula, estimulam a rigidez e o ritualismo burocráticos, e matam a iniciativa dos professores. Sem identificar estes problemas, qualquer esforço de retreinamento e aperfeiçoamento do professorado cai no vazio.

As questões de formação de professores requerem, também, que se repense o papel e as possíveis funções dos antigos cursos normais, e a eventual necessidade de que seja requerida, ou fortemente estimulada, a obtenção de qualificação universitária para o ensino elementar, acima de tudo na primeira série.

2.6 - Envolvimento das comunidades nos processos educativos.

A experiência internacional converge no sentido de que a participação efetiva e direta das comunidades nos processos educativos é essencial para seus bons resultados. Esta participação pode se dar na forma de apoio e colaboração em tarefas administrativas, assistenciais, busca de recursos financeiros adicionais, assim como no próprio processo educativo, através do trabalho dos pais junto aos filhos. Como estimular este envolvimento comunitário e familiar quando as crianças se originam, na maioria dos casos, de famílias deprivadas e elas mesmas pouco educadas? Existiriam formas pelas quais as escolas pudessem ampliar sua ação educativa até as famílias das crianças, como forma de assegurar seu vínculo com a comunidade mais próxima? Como podem as escolas vencer as resistências e barreiras de tipo burocrático que frequentemente se levantam entre elas e a comunidade?

2.7 - alunos e sistemas especiais de educação.

A maioria dos estudantes atuais e potenciais no ensino básico podem ser considerados "especiais", seja por serem mais velhos do que o esperado para as respectivas séries, seja pelo elevado número de repetências e dificuldades crônicas de aprendizado, seja pela deprivação extrema e desorganização do ambiente familiar. Como lidar, diferenciadamente, com adolescentes e adultos iletrados, alunos de aprendizagem lenta, crianças oriundas desprovidas de uma base familiar minimamente constituída? É possível pensar nestes diferentes "públicos" em termos de atendimento diferenciado - cursos noturnos, regimes de semi-internato, cursos intensivos, etc.?

2.8 - tecnologias educacionais não convencionais.

Qual o potencial de uso destas tecnologias - televisão, rádio, sistemas de vídeo, utilização de microcomputadores - de forma complementar ao ensino regular ou de forma autônoma? Quais os passos necessários para que o eventual potencial deste tipo de equipamento e recursos não sejam desperdiçados?

2.9 - Pluralismo pedagógico, iniciativa local e avaliação de resultados.

As discussões e controvérsias hoje existentes nos meios especializados sobre diferentes pedagogias e conteúdos educacionais não devem ser solucionadas por via administrativa e burocrática. É necessário

"deixar florir as cem flores", e dar às escolas grande liberdade de experimentação e iniciativa. Para que estas iniciativas não se percam elas deverão, no entanto, serem objeto de acompanhamento, discussões e avaliações contínuas por centros de pesquisa e estudo das universidades e da Secretaria de Educação.

2.10 Descentralização administrativa e desburocratização.

A implantação do pluralismo pedagógico e o aumento da vinculação das escolas com as comunidades exigirá uma radical reforma do sistema administrativo escolar do Estado, com a transferência do máximo poder de decisão e autoridade pedagógica, administrativa e financeira para as próprias escolas, com o Estado retendo as funções mais globais de acompanhamento de resultados, apoio financeiro, técnico e orçamentação. O relatório final deverá conter sugestões específicas a este respeito.

2.11 - Acesso ao ensino público

A existência de menos vagas em escolas públicas do que a demanda, aumentada pelos custos crescentes do ensino privado, tem tornado o acesso ao ensino público sujeito a todo tipo de distorções e manipulações. Enquanto não for possível assegurar a matrícula a todos que a desejarem e dela necessitarem, será necessário estabelecer critérios claros e universalistas de admissão de alunos, e desenvolver, ao mesmo tempo, sistemas integrados de informação que possam assegurar a plena utilização das vagas existentes. Sugestões específicas a estes respeito deverão ser produzidas pela Comissão.

2.12 - Ensino público e ensino privado.

O relatório deverá conter, finalmente, sugestões específicas sobre o relacionamento entre os dois setores, principalmente no que se refere aos limites do controle do setor público sobre o privado, em questões pedagógicas e financeiras, assim como em relação às formas possíveis de colaboração entre ambos.

2. *Diagnóstico global e quantitativo*:

A validade das propostas acima, e de outras que deverão surgir durante os trabalhos da Comissão, dependerão fortemente do diagnóstico que se possa fazer a respeito do estado atual do ensino no Estado. Dada a carência de indicadores confiáveis, e o prazo necessariamente curto para o término dos trabalhos da Comissão, qualquer diagnóstico que se faça estará sujeito a erros; no entanto, é necessário tratar de estimar, tão aproximadamente quanto possível, uma série de dimensões cruciais, como as listadas mais abaixo. Uma metodologia possível de trabalho, no caso, seria identificar pessoas que tenham já se debruçado sobre os temas em questão e solicitar e elaboração de pequenos trabalhos sintéticos, resumindo os principais dados e informações, materiais que seriam posteriormente, sintetizados pela equipe central do projeto. Uma lista inicial dos itens a serem analisados no diagnóstico é a seguinte:

3.1 Características demográficas e de atendimento globais:

a) demanda atual e futura de educação básica no Estado, em função das características demográficas da população, e da expectativa legal de 8 anos de escolaridade para todos;

b) capacidade física (escolas, salas de aula) e humana do atual sistema educacional, público e privado, de atender a esta demanda, identificação de necessidades mais prementes, e eventual ociosidade no uso de recursos físicos e humanos, tanto do ponto de vista geográfico quanto no tempo.

c) fluxo de alunos pelo sistema educacional: escolarização, evasão e repetência por faixa etária;

d) regimes de estudo: horas diárias de atendimento, cursos noturnos, proporção de alunos em escolas de 3, 2 e um turno.

e) algum indicador de conhecimentos efetivamente adquiridos pelos alunos no sistema escolar;

f) serviços adicionais existentes: merenda escolar, serviços de atendimento médico e dentário, distribuição de material escolar.

3.2 - Características gerais do sistema escolar

a) características gerais do pessoal da Secretaria de Educação, por tipo de tarefa (dentro e fora de sala de aula), nível e tipo de qualificação, regime de trabalho, tempo de serviço, níveis salariais, sexo.

b) tipos de estabelecimento de ensino existentes e sua distribuição geográfica - públicos, privados, especiais, confessionais, comunitários, profissionalizantes, técnicos, agrícolas, etc.;

c) outros sistemas educativos paralelos e seu eventual impacto; cursos de madureza, telecursos, cursos especiais de adultos, cursos especiais de alfabetização, escolas e instituições de atendimento de menores abandonados e delinquentes, etc.

d) recursos comunitários suplementares à educação formal - bibliotecas, museus, televisão educativa, cursos informais - possibilidades, potencial, características de funcionamento.

e) sistema legal e institucional: atribuições legais e efetivas do Estado, Municípios e Federação; papel do Conselho Federal e Conselho Estadual de Educação; sindicatos, associações profissionais e sindicais; órgãos de apoio técnico, pedagógico e administrativo; principais instrumentos legais reguladores.

3.3 - Financiamento da Educação

a) Custos globais e por aluno do sistema; custos do sistema público e do sistema privado;

b) fontes de recursos: estaduais, federais, municipais; salário educação; financiamentos públicos diretos e indiretos ao setor privado; contribuição do setor privado; mecanismos de transferência de recursos.

3.4 - Formação e Treinamento de Professores

a) instituições que se dedicam à formação e treinamento de magistério: cursos normais, Faculdades de Educação e Pedagogia; distribuição por setor (público, privado), indicadores globais de desempenho;

b) cursos e programas eventuais de retreinamento e aperfeiçoamento;

3.5 - Competência existente e tradições de trabalho no trato das questões educacionais no Rio de Janeiro.

a) análise histórica: identificação e breve histórico da evolução das diferentes tradições de pensamento, pesquisa e elaboração de políticas educacionais e pedagógicas no antigo estado do Rio de Janeiro e Distrito Federal desde 1945 (como o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais e o Instituto de Pesquisas Educacionais da Guanabara), com atenção especial aos efeitos da transferência da capital para Brasília e da fusão.

b) avaliação sumária das diferentes instituições de pesquisa e pós-graduação hoje existentes no Estado e que tratam de questões educacionais como atividade principal ou não - departamentos universitários, institutos de pesquisa governamentais federais, estaduais, municipais e privadas, na educação, psicologia, administração, economia, sociologia, antropologia e linguística.

3.6 Recursos institucionais e financeiros

Um levantamento deverá ser feito de fontes possíveis de financiamento e apoio a novas iniciativas na área educacional, incluindo tanto órgãos federais, como o Ministério da Educação e suas diversas agências, como estaduais, como a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, internacionais e privadas.

(texto revisto em março de 1988)